する最も重要かつ基本的な理念ないし基準とされるべきであるが，参議院議員選挙については，立法府において，多様化した国民の利害や意見を二院制の下で公正かつ効果的に国会に反映させるという基本的観点に立って，第二院としての参議院の在り方を踏まえて，参議院には多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させるとの考え等の合理的な理由をも考慮して，その選出基盤についての裁量的判断を行うことが，憲法が二院制を採用した趣旨に合致するところであると考える。そのような場合には，衆議院議員選挙の場合に比して，参議院議員選挙において投票価値の平等が他の理念や政策的目的ないし理由により譲歩を求められることになるとしても，それは憲法の認めるところというべきである。

もっとも，参議院議員選挙の仕組みにおいても投票価値の平等の理念が軽視されてはならない重要な基準となることは当然であり，上記の基本的判断枠組みの下においても，投票価値の平等が他の理念や他の政策的目的ないし理由との関連において，一定の限度で譲歩を求められるのは，そのような他の理念や政策的目的等が参議院議員の選出基盤の基準として提示され，それが投票価値の平等を制約し得る合理性を有するものとして，立法府により選挙制度の仕組みに採り入れられた場合であるというべきである。したがって，二院制の下における参議院議員の選挙の仕組みについてであるからといって，そのような他の理念や政策的目的等が明確に提示されないまま，投票価値に大きな不均衡が存在する現状がただ漫然と維持されている状態は，憲法の許すところではないと考える。

ところで，参議院議員選挙の仕組みについては，投票価値の不均衡の状態が継続的に存在しその是正が求められるようになってから久しい。もし，その間に，立法府において，社会状況の変化を踏まえて，投票価値の平等を制約する他の憲法上の理念や合理的な政策的目的等を具体的に検討し提示した上で，それらのために投票価値の一定限度の不均衡は許されるべきであるとの考えが示されていたならばともかく，遺憾ながら，これまでの定数配分の改正は選挙区間の投票価値の較差縮小という観点に立った小幅な修正にとどまっているのであり，そのような基本的な問題についての真剣な検討や具体的な提示が行われてきたとはみられない。かかる状況において５倍前後の最大較差が常態化し，本件選挙当時も再び５倍もの最大較差に至っていたのであるから，このような投票価値の大きな不均衡を正当化し許容する理由を見いだすことは困難であるといわざるを得ない。

２　多数意見は，現行の参議院議員選挙制度の仕組み自体の見直しの必要性について指摘するところ，昨今の国会の状況，特に二院制の在り方を巡る状況についてみるにつけ，憲法草案審議の当時，金森徳次郎国務大臣が衆議院に加えて参議院を設置することの趣旨を説明し，両院が「平等」になれば「国政が一つの道に帰着することができない」「政治は遅れる」などと危惧を表明していたこと（昭和21年９月20日貴族院帝国憲法改正案特別委員会）が想起される。現在の二院制の状況はこのような危惧が現実化したものであるとの趣旨の指摘が見られるが，これは政治的な問題であると同時に統治機構に関する諸原理を定めた憲法上の問題でもある。かかる問題意識の下，私は現行参議院議員選挙制度の見直しについての適切な検討に関する考えを平成21年大法廷判決における補足意見として述べたところであるが，あえてそれとの重複を辞することなく，仕組みの見直しに関する私の意見を以下のとおり述べておきたい。

多数意見は，「都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式を改めるなど」と踏み込んで，現行の選挙制度の仕組みを見直す立法的措置の必要がある旨述べる。そのような政治的判断を行うに当たっては，投票価値の平等の重要性を踏まえた検討が必要であることはいうまでもないが，同時に，投票価値の平等は二院制の趣旨といった憲法上のその他の原理との調和の下に実現されるべきものであろう。したがって，単に数字の問題として投票価値の較差を是正するためだけではなく，国会を国権の最高機関として位置付けて二院制を採用した憲法の下における国家の統治機構の在り方に関わる問題として，広い観点から，これを検討する必要がある。国会が，憲法の定めたところの趣旨にのっとり十分にその機能を発揮することが，国民生活にとって重要であると考えるからである。

既に述べたとおり，憲法が二院制を採用した趣旨からして，選挙の仕組みにおける選出基盤に関する理念ないし基準が両議院の間で同じでなければならないということはなく，むしろ異質なところがあってこそ，二院制の下において国民の多様な民意を国政に反映させることの意味が実現できる。その場合，衆議院議員の選挙については，厳格な投票価値の平等が求められて，それを具現化するために人口比例原則が採用されるが，他方，参議院議員選挙制度の仕組みについては，投票価値の平等は重要な理念ではあるが，国民各層の種々の利害や考えを公正かつ効果的に吸収する多角的民意反映の考えに基づいて，厳格な投票価値の平等以外の合理的な政策的目的ないし理由をも広く考慮することは，二院制の趣旨に合致するものである。

以上は昭和58年大法廷判決以来の累次の当審判例の趣旨とするところであり，これらの判例法理が認めるように，憲法は投票価値の平等を要求しているが，それが参議院議員選挙制度の仕組みを決定する唯一，絶対の基準となるものではないと解される。私は，衆議院議員の選挙においては，投票価値平等の理念を具現化するために人口の多寡に基づいて議員定数を配分すること（人口比例原則）が重視されるのが当然であると考えるが，人口比例原則によるのみでは，少数者の意見を含め多角的な民意を十分にくみ取ることができないおそれがある。参議院が衆議院と同等の厳格な人口比例原則を選出基盤とした議員により構成されることとするならば，両院の議員選出基盤の「同質化」が一層進むこととなりかねず，上記のような少数者の意見を含めた多角的民意の反映という要請は後退せざるを得ないであろう。その帰結は，参議院はいわば「第二衆議院」ともいうべきものになるおそれがあり，憲法が採用した二院制の趣旨が生かされないという別の憲法上の問題を生ずる結果となるのではなかろうか。むしろ参議院議員の選出基盤が衆議院議員のそれと異なる要素を有することによってこそ，両院あいまって，国会が総体として公正かつ効果的に国民を代表する機関たり得ると考えられるのである。二院制が設けられた趣旨の一つが，この点にあることが忘れられてはならない。

元来，国民の利益は複雑で，意見は多様であるため，人口の多寡を基準にした選出基盤だけでは多様な民意が十分反映されない。また，近年の社会状況の変化は，人口の大都市集中の問題だけではなく，地方経済活性化の必要，高齢化の進行と世代間の負担の公正の問題，情報，通信手段の革新的発達，経済や雇用の構造の変化，環境問題への対応など多分野にわたっており，人口比例原則のみでは十分にはくみ取れない少数者の立場を含めて多角的に国民の利害や意見を政治に反映させることがますます必要になってきている。人口の大都市集中と地方の問題について考えても，人口が集中した大都市地域と人口の少ない地方の間では，異なった問題があり，異なった視点からの解決策が求められることも少なくない。今日の日本においては，全国をカバーする交通網や情報網は著しく発達したものとなったが，大都市と地方の間の種々の面における不均衡の問題はむしろより深刻になったという指摘も見られ，あらためて国政と地方の関係に関する問題意識が「地方主権論」等の議論の中で高まっているのが現状である。多種多様の問題に対応して国土のバランスのとれた発展を期するためには，大都市だけではなく，地方の実情と問題意識等に通暁した者が国政に参画することが必要である。人口の多寡により定数配分が定められる仕組みにおいては，たとえ国会議員が国民全体の代表者としての認識をもって行動するとしても，人口の少ない地域の問題意識等を国会に十分反映させることには実際上の困難が伴う。要するに，単純な人口比例原則だけではカバーしきれないところを補う仕組みを設けることには十分な合理性があり，人口比例原則により選出される議員から成る衆議院とそれとは異なる基準や政策的目的等をも併せた選出基盤を用いる参議院とがあいまって，少数者の意見を含めた多様な民意を二院制の国会に反映させることができるであろう。

ところで，選挙区と都道府県の関係について，憲法46条は参議院議員の任期を６年とし，その半数を３年ごとに改選することを求めているだけであり，参議院議員の選挙区を都道府県単位としなければならないという憲法上の要請はないことは，多数意見指摘のとおりである。もっとも，そのような憲法上の要請がないということは，選挙区を都道府県単位にすることに合理性がないということを意味するものではない。むしろ，現行制度において，選挙区が都道府県単位とされ，半数改選を実現するため各選挙区に偶数の定数配分（最小限２人）を行っていることには，累次の大法廷判決が触れたとおりのそれなりの合理性が認められてきたのである。都道府県は普通地方公共団体として地方自治を担い，我が国の政治や行政の実際において重要な役割を果たしているのであり，昭和58年判決も指摘するとおり，都道府県単位の選挙区制は，「都道府県が歴史的にも政治的，経済的，社会的にも独自の意義と実体を有し一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえうる